

Les nouveaux modèles d'aires protégées de Madagascar: Perceptions, Opportunités et Risques

Auteurs:

Nanie Ratsifandrihamanana¹, Daniela Raik², Michele Andrianarisata³, Jeannie Raharimampionona⁴, Holy Raharinjanahary⁵, Jeannin Ranaivonasy⁶, Paul Rahonintsoa⁷, Bernardin Rasolonandrasana⁸, Hanta Ravololonanahary⁹.

Résumé:

Le nouveau Système d'Aires Protégées de Madagascar (SAPM) a été établi afin de réconcilier les impératifs de la conservation de la biodiversité et les aspirations socio-économiques de la population. Ainsi, le SAPM s'ouvre à de nouvelles catégories et à de nouveaux types de gouvernance des aires protégées. Dans la pratique, la majorité des nouvelles aires protégées est proposée sous les catégories "Paysage Harmonieux Protégé" et "Réserve de Ressources Naturelles" avec des schémas de gouvernance partagée complexes, basés sur des structures à plusieurs niveaux appuyés par les organismes non-gouvernementaux de conservation. Cette tendance soulève d'importantes questions: pourquoi la majorité des nouvelles aires protégées suit-elle ce modèle? Quelles en sont les implications pour la conservation, le développement et le futur du SAPM? Le présent article analyse les motivations et perceptions de différents groupes d'acteurs par rapport à ce modèle émergent en faisant ressortir les divergences et convergences de points de vue afin d'en tirer des implications et des recommandations pour les actions futures de conservation à Madagascar. Il apparaît qu'il existe au sein des parties prenantes de la conservation une vision globale commune de l'objectif des aires protégées, de la nécessité de concilier conservation et développement et de faire participer la population locale dans la gestion des ressources naturelles. Cependant, au-delà de cette vision globale, il existe aussi d'importantes différences d'intérêts et d'attentes qui font ressortir le besoin d'une meilleure communication sur le SAPM et surtout d'une approche plus holistique au développement durable.

Introduction:

Madagascar est mondialement connu pour sa biodiversité exceptionnelle, caractérisée par un taux d'endémisme élevé. La Grande Ile abrite un quart des espèces de primates au monde, est classée quatrième région mondiale en matière de diversité des amphibiens et sa flore est endémique à 90%. Le souci de maintenir et gérer les ressources naturelles a très tôt fait partie des politiques des dirigeants du pays et la mise en défens d'espaces à cet effet a été pratiqué dès 1927

¹ Directeur de Conservation, WWF-Madagascar et Océan Indien Occidental et Membre de la Commission SAPM, BP 738 Antananarivo, Madagascar

² Natural Resources Management Advisor, Conservation International/ Madagascar, BP 5178 Antananarivo, Madagascar

³ Conservation International/ Madagascar, BP 5178 Antananarivo, Madagascar et Membre de la Commission SAPM

⁴ Missouri Botanical Garden BP 3391 Antananarivo, Madagascar et Membre de la Commission SAPM

⁵ Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques d'Antananarivo et Membre de la Commission SAPM

⁶ Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques d'Antananarivo et Membre de la Commission SAPM

⁷ Fanamby

⁸ Ecoregion Leader, Madagascar Spiny Forest Programme, WWF-Madagascar et Océan Indien Occidental,

⁹ Conservation International Madagascar

avec la création des premières réserves par les autorités coloniales. De 1960 à 1997, le nombre des aires protégées s'est porté à 46 pour une superficie totale de 1.700.000 ha. Ces aires protégées étaient toutes soit des Réserves Naturelles Intégrales (catégorie I de l'IUCN), des Réserves Spéciales (catégorie IV de l'IUCN) ou des Parcs Nationaux (catégorie II de l'IUCN). En 1990, dans le cadre du Plan National d'Actions Environnementales (PNAE), l'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP) fut créée pour se voir confier la gestion de ce réseau de parcs et réserves. Un Code des Aires Protégées fut adopté en 2004 pour légiférer la gestion des aires protégées et préciser les rôles et responsabilités de l'organe de gestion des aires protégées – à savoir l'ANGAP.

En Septembre 2003, lors du Congrès Mondial des Parcs à Durban, le Président de la République de Madagascar a pris l'engagement de tripler la superficie des aires protégées: "nous ne pouvons plus laisser nos forêts partir en fumée; nos lacs et marais s'assécher et nos ressources marines diminuer (...) je vous fais part de notre résolution de porter la superficie de nos aires protégées de 1.700.000 ha à 6.000.000 ha au cours des cinq prochaines années et en référence aux catégories de l'IUCN." Afin de concrétiser cet engagement, le Système d'Aires Protégées de Madagascar (SAPM) a été établi avec pour missions principales de: 1) conserver l'ensemble de la biodiversité unique de Madagascar; 2) conserver le patrimoine culturel malgache et 3) maintenir les services écologiques et favoriser l'utilisation durable des ressources naturelles pour la réduction de la pauvreté et le développementⁱ. Afin de remplir sa mission, le SAPM a été bâti sur des principes fondamentaux de bonne gouvernance, d'efficacité de gestion, et d'intégration dans la démarche plus large de développement local, régional et national; ainsi que sur une gamme plus large d'options pour la conservation à travers de nouvelles catégories de gestion et de nouvelles formes de gouvernance des aires protégéesⁱⁱ. Avec l'appui de l'IUCN, les catégories de Monument Naturel (IUCN III), Paysage Harmonieux Protégé (IUCN V) et Réserve de Ressources Naturelles (IUCN VI)ⁱⁱⁱ furent légalement établies en décembre 2005. Ces nouvelles catégories, inspirées des lignes directrices de l'IUCN (IUCN, 1993), ont été définies en intégrant les spécificités écologiques, sociales et culturelles de Madagascar.

Tableau 1: Les catégories d'aires protégées du SAPM

| Catégorie | Objectif principal de gestion | Equivalent IUCN |
|--|--|------------------------|
| Tahirin-javaboary (Réserve Naturelle Intégrale) (RS) | Aire protégée gérée principalement à des fins scientifiques ou de protection des ressources sauvages (en fonction des spécificités et selon les coutumes malagasy) | I |
| Valan-javaboari-mpirenena (Parc National) (PNat'l) | Aire protégée gérée principalement dans le but de protéger des écosystèmes d'importance nationale et à des fins récréatives. | II |
| Valan-javaboary (Parc Naturel) (PN) | Aire protégée gérée principalement dans le but de protéger les écosystèmes et à des fins récréatives. | II |
| Tahirim-bakoka voajanahary (Monument Naturel) (MN) | Aire protégée gérée principalement dans le but de préserver des éléments naturels spécifiques (Aire contenant des valeurs culturelles associées à la biodiversité) | III |

| | | |
|---|--|----|
| Tahirin-javaboary (Réserve Spéciale) (RS) | Aire protégée gérée principalement à des fins de conservation des habitats ou des espèces | IV |
| Tontolo mirindra voaaro (Paysage Harmonieux Protégé) (PHP) | Aire protégée terrestre ou marine gérée principalement dans le but d'assurer la conservation de paysages terrestres ou marins et à des fins récréatives, et où les interactions entre l'Homme et la nature contribuent au maintien des valeurs esthétiques et culturelles ainsi qu'au maintien de la biodiversité. | V |
| Tahirin-karena voajanahary (Réserve de Ressources Naturelles) (RRN) | Aire protégée gérée principalement à des fins d'utilisation durable des écosystèmes naturels | VI |

Ces nouvelles catégories ont pour caractéristique commune principale le fait qu'elles permettent de mieux intégrer, dans le processus de conservation de la biodiversité, les valeurs autres que les valeurs biologiques des aires protégées, notamment les valeurs culturelles (Monument Naturel, Paysage Harmonieux Protégé) et les valeurs socio-économiques (Réserve de Ressources Naturelles) à travers l'utilisation durable des ressources naturelles.

Si jusqu'en 2005, l'ANGAP était seule habilitée à gérer les aires protégées, le SAPM se veut aujourd'hui d'impliquer et de responsabiliser une plus grande gamme d'acteurs dans la conservation de la biodiversité; à savoir les communautés locales, les individus et sociétés privées, de la société civile, les collectivités locales décentralisées. De plus, le partage de la gouvernance entre divers acteurs à différents niveaux, plus connu sous le terme de "co-gestion" est reconnu légalement depuis décembre 2005 comme une forme de gouvernance potentielle des aires protégées. La co-gestion est définie "comme un mode de gestion au sein duquel l'autorité et la responsabilité de gestion sont partagées entre une pluralité d'acteurs allant des autorités publiques aux représentants des communautés locales, ONG, secteur privé et propriétaires fonciers »^{iv}.

Les premières nouvelles aires protégées dans le cadre du SAPM furent créées à partir de 2005. On en compte aujourd'hui 24. Alors que les démarches pour leur mise en protection définitive sont en cours, et que le gouvernement malgache se penche sur la révision du cadre légal de la gestion des aires protégées du pays, comprendre les motivations, perceptions et attentes des acteurs permettra de mieux orienter ces différentes démarches pour que la mission du SAPM de mieux concilier conservation et développement puisse devenir une réalité.

Méthodologie

Pour cette étude, les principaux acteurs de la mise en place des aires protégées ont été distingués selon les groupes suivants:

- les promoteurs : principalement les organismes de conservation nationaux et internationaux œuvrant à Madagascar et appuyant techniquement et financièrement le processus d'identification, de création et de gestion des aires protégées sur le terrain. Il

faut noter que dans un petit nombre de cas, ces promoteurs sont des entités gouvernementales ou privées.

- Les acteurs: ce groupe est sub-divisé en autorités locales et régionales, communautés locales et Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts (bien que ce dernier soit aussi de par son rôle inhérent "promoteur").

Du 06 au 21 mai 2008, des interviews ont été menés auprès de promoteurs et acteurs d'aires protégées dans différentes localités de Madagascar. Une étude de cas plus précise a été menée pour la future aire protégée du Corridor Ankeniheny-Zahamena, touchant les promoteurs, les communautés locales, les autorités locales et les projets d'appui de conservation et de développement. Ces interviews ont été entrepris sur la base de questionnaires semi-structurés visant à faire ressortir les motivations, la compréhension et les attentes de chaque type d'acteur par rapport à la conservation, au choix des objectifs de gestion et de catégorie de l'aire protégée ainsi que du mode de gouvernance qui les concerne. Il faut noter que bien que les catégories du SAPM soient bien définies dans la législation et dans divers documents, les promoteurs font davantage référence à celles de l'IUCN. Les acteurs, surtout locaux, quant à eux, se réfèrent davantage aux objectifs et raisons de la création de l'aire protégée plutôt qu'à sa catégorie. Le concept de gouvernance et de co-gestion est lui mieux compris par l'ensemble des personnes interviewées. Les interviews et leur analyse ont visé à répondre aux questions suivantes:

- 1- Quelles sont les catégories et types de gouvernance proposés par les promoteurs pour les nouvelles AP ?
- 2- Quelles sont les raisons (motivations, justifications avancées) pour ces propositions ?
- 3- Quels sont les points de vue (perceptions, attentes, compréhension) des acteurs/autres parties prenantes concernant les objectifs de gestion de l'AP et sa gouvernance ?
- 4- Les promoteurs et les acteurs partagent-ils les mêmes points de vue (perceptions, attentes, compréhension) concernant ces catégories et types de gouvernance ?
- 5- Quels pourraient être les conséquences (risques) d'une telle convergence ou divergence de points de vue ? Quelles leçons peut-on en tirer ? Quelles recommandations?

Résultats

1- Quelles sont les catégories et types de gouvernance proposés par les promoteurs pour les nouvelles AP ?

Catégories

Selon le tableau ci-dessus, on constate que les tendances des promoteurs vont vers les catégories V et VI :

Tableau 2: Répartition des AP par catégorie

| Catégorie | I (RNI) | II (PNat'1) | III (MN) | IV (RS) | V (PHP) | VI (RRN) |
|-----------|---------|-------------|----------|---------|---------|----------|
| Nombre | 0 | 7 | 6 | 6 | 14 | 13 |

Les sites de catégorie II comprennent, pour la plupart, des nouvelles Aires Protégées gérées par l'ANGAP. Se trouvent dans cette catégorie par exemple Sahamalaza, Complexe Mikea, Archipel Nosy Hara. Il faut noter que le rôle de l'ANGAP évolue vers la gestion du réseau de parcs nationaux. Les sites Orangea et Montagne des Français sont aussi proposés dans cette catégorie II. On prévoit de gérer ces aires protégées dans le but de protéger les écosystèmes et à des fins

récréatives. Il en est de même pour Makira, actuellement proposé en catégorie II et prévu évoluer vers une catégorie V une fois les zones de conservation de tous les sites de transfert de gestion^V dans la limite de l'aire protégée intégrés.

Les sites de catégorie III comprennent essentiellement les sites sacrés dans la partie Sud et Sud Ouest de Madagascar. La gestion de ces sites a été transférée aux communautés de base à travers des contrats de gestion contractualisée (GCF) avant de les transformer en aires protégées. Tel est le cas des sites de Nord- Ifotaky, Kodida, Angavo, Analavelona, et Vohindefo.

Les sites proposés en catégorie IV ont pour objectif la gestion/protection des espèces endémiques locales et menacées ou rares. Cette catégorie comprend des sites comme Mandena, Ste Luce et Petriky gérés par QMM et Ambatotsirongorongo et Analalava.

Les sites de catégories V comprennent des sites dont l'écosystème est très diversifié. On y prévoit l'utilisation des ressources par les communautés locales, des zones de pâturages et des zones d'agriculture à l'intérieur de l'aire protégée. Tel est le cas de Lokia- Manambato, Amoron'i Onilahy, Ranobe- PK 32, Menabe Central. A noter que ces sites ont aussi des sérieux problèmes avec les carrés miniers. Les sites RAMSAR d'Aloatra et Manambolomaty sont aussi proposés dans cette catégorie.

Les deux grands corridors de l'Est, Fandriana-Vondrozo et Ankeniheny-Zahamena, traversant plusieurs Régions et communes sont proposés dans la catégorie VI. De même que le Complexe de Mahavavy- Kinkony et le Complexe Mangoky Ihotry qui ont de grandes superficies et qui sont composés de plusieurs types d'écosystèmes. La forêt de Tsitongambarika dont la gestion de la parcelle I et II est déjà transférée aux communautés de base et dont la parcelle III est encore constituée par des forêts naturelles est aussi proposée pour cette catégorie. Enfin, les nouvelles aires protégées sélectionnées parmi les sites prioritaires pour la conservation des plantes sont aussi classées dans cette catégorie justifiant l'importance de l'aspect valorisation des ressources pour les populations locales.

Gouvernance

Le type de gouvernance le plus proposé est la co-gestion pour toutes les catégories d'Aires Protégées.

Tableau 3 : Répartition des AP par type de gouvernance

| Type de gouvernance | ANGAP | Co-gestion | Privé | Communautaire |
|---------------------|-------|------------|-------|---------------|
| Nombre | 5 | 37 | 1 | 2 |

Seuls les sites de l'Allée des Baobab et d'Analavelona sont envisagés être gérés par des associations communautaires. La future aire protégée de l'Orangéa, appartenant aux militaires, se trouve ainsi sous gestion privée. Pour un site, le type de gouvernance n'est pas encore défini.

Tendances

Il y a donc une nette tendance vers les catégories V et VI en co-gestion. Il y a des tendances nettes de certains opérateurs à adopter un modèle commun pour les sites qu'ils appuient. Ainsi, WWF utilise la catégorie V avec parfois une zone de forêt sacrée de catégorie III à l'intérieur pour tous les sites qu'il appuie dans le Sud et le Sud-Ouest. Fanamby applique la catégorie V à tous les sites qu'il appuie sauf le petit site de l'Allée des Baobabs. CI applique la catégorie VI

aux deux grands corridors. Parmi les sites promus par MBG, 5 sites sont proposés en catégorie VI et 2 sites en catégorie V, un autre site proposé en catégorie IV probablement parce qu'il est identifié sur la base de la présence d'espèces menacées (définition de la catégorie IV). L'ANGAP de par son mandat promeut principalement des aires protégées de catégorie II. Les autres promoteurs ont des approches plus variées.

Tableau 4 : Tendances des catégories par promoteur

| Promoteur | I | II | III | IV | V | VI |
|-----------|---|----|-----|----|---|----|
| WWF | | | 4 | | 5 | 1 |
| ANGAP | | 4 | | 1 | | |
| CI | | 2 | | | | 3 |
| MBG | | | 1 | 1 | 2 | 5 |
| Fanamby | | | 1 | | 3 | |
| WCS | | 1 | | 1 | | |
| QMM | | | | 3 | | |
| ESSA | | | | | 1 | |
| Durrell | | | | | 1 | |
| TPF | | | | | 2 | 1 |
| Asity | | | | | | 3 |

Le type d'habitat n'influence pas le choix de la catégorie ni celui de la gouvernance, on compte une large majorité de sites proposés en catégories V et VI dans les sites de forêt humide comme de forêt sèche et comme de zones humides. La catégorie II prévaut dans les nouvelles APMC, ceci est lié avec le type de gouvernance (par l'ANGAP). Les « grands » sites (plus de 100.000 ha) sont tous proposés en catégorie V ou VI et co-gestion (même Makira qui est actuellement proposé en catégorie II mais serait catégorie V avec l'intégration des transferts de gestion selon le promoteur). Dans les sites de superficie « moyenne » (entre 100.000 et 50.000 ha – tranche pouvant être revue), la catégorie V en co—gestion prévaut. Dans les « petits » sites (moins de 50.000 ha) on rencontre une plus grande diversité de catégorie et types de gestion, mais encore avec beaucoup de catégorie V et VI et une nette tendance à la co-gestion. Enfin, la catégorie influe peu sur le choix du type de gouvernance. Mis à part les sites gérés par l'ANGAP tous en catégorie II, un site proposé « privé » et deux sites proposés « gestion communautaire » (Allée des Baobabs et Analavelona), tous les autres sont proposés en co-gestion avec des modèles de structures différents.

Ainsi on peut en conclure que le modèle émergent inclut les caractéristiques suivantes:

- site ayant des objectifs de conservation de la biodiversité clairs
- des objectifs d'utilisation durable et de contribution au développement des communautés riveraines (sous forme de certaines utilisations extractives ou non, sous forme de services écologiques)
- ayant un noyau dur et des zones d'utilisation durable (celles-ci sous forme de transferts de gestion dans la majorité des cas)
- proposé en catégorie V ou VI
- responsabilités de gestion partagée entre différents acteurs dont toujours : le promoteur, une association communautaire de base, la DREEFT)

2- Quelles sont les raisons (motivations, justifications avancées) pour ces propositions?

Les raisons avancées par les promoteurs sont reflétées sur la base des objectifs primaires qu'ils assignent au site, ainsi qu'à leur perception de l'avantage de la catégorie et du type de gouvernance choisi.

Tableau 5 : Justifications avancées pour le choix de la catégorie

| Catégorie | Exemple de site | Justification |
|-----------|--|--|
| II | Makira | Grande superficie, importance naturelle, rôle biologique, écologique, socio-économique |
| III | Analavelona Allée de Baobabs | Site d'importance culturelle, renforcement de respects des traditions sociales favorables à la conservation, petite superficie |
| IV | Petrika Itremo Est | Conservation d'un habitat spécifique, conservation d'une source de dispersion des graines pour la restauration écologique, protection d'espèce(s) endémiques locales et menacées |
| V | Ankodida Alaotra Amoron'Onilahy | Complexité des acteurs, intérêt économique (pêche, agriculture à l'intérieur de l'AP), utilisation traditionnelle des ressources naturelles à l'intérieur de l'AP, importance culturelle, mosaïque d'habitats |
| VI | Ankeniheny- Zahamena Fandriana-Vondrozo Bongolava Mahavavy Kinkony | Grande superficie, intégrer les zones sous transferts de gestion aux communautés dans l'AP, intégrer le développement à travers la valorisation des ressources naturelles (par exemple, la pêche dans les zones humides) |

En ce qui concerne le modèle dominant de catégorie V ou VI en co-gestion, les principales raisons/motivations des promoteurs (par ordre d'importance à travers tous les promoteurs) sont :

Motivations pour le choix de la catégorie

- 1. possibilité d'utilisation durable :** la première motivation des promoteurs envers les catégories V et VI est la possibilité d'utiliser les ressources naturelles au sein de l'aire protégée. Cette motivation reste la première que ce soit pour les sites proposés en catégorie V qu'en catégorie VI. L'utilisation envisagée est toujours qualifiée de « durable » et comprend aussi bien des activités extractives (pêche, produits forestiers non-ligneux, produits ligneux) que non-extractives (écotourisme). A noter que le maintien de services écologiques liés au bien-être des acteurs locaux fait partie des objectifs de gestion principaux de tous ces sites.
- 2. conservation de la biodiversité :** la biodiversité fait bien partie des objectifs principaux identifiés par l'ensemble des promoteurs ; certains sites visent la « conservation d'espèces » - clairement identifiées ou non, alors que d'autres visent la « conservation d'écosystèmes et habitats ».
- 3. pauvreté de la population environnante :** la nécessité d'apporter un argument économique à la mise en place de l'aire protégée à travers la possibilité de génération de revenus et autres bénéfices indirects (séquestration de carbone, eau) que pourraient

apporter des aires protégées de catégorie V et VI est avancée comme une raison importante par la majorité des promoteurs.

4. **prises en compte de la valeur culturelle du site** : certains promoteurs choisissent la catégorie V parce qu'elle permet de mieux lier la valeur culturelle du site à sa valeur en biodiversité. C'est le cas du site d'Aloatra et des sites appuyés par le WWF dans le Sud-Ouest.
5. **Grande superficie** : cette raison a surtout été invoquée dans le cas des deux grands corridors, comme motivant en partie le choix de la catégorie VI. Elle peut, dans un certain sens, être liée à la complexité des enjeux et des acteurs, mentionnée ci-dessous.
6. **Complexité du site** : pour quelques promoteurs, les catégories V et VI permettent de mieux tenir compte de la complexité du site tant du point de vue physique qu'institutionnel - mosaïque d'habitats nécessitant des approches de gestion diversifiées et soulevant différents intérêts
7. **Présence d'activités minières** : la présence d'activités minières est invoquée dans quelques cas pour justifier d'une catégorie V (selon les lignes directrices de l'IUCN, de telles activités peuvent être permises dans des sites de catégories V et VI sous certaines conditions).
8. **Notion de paysage** : cette notion, centrale à la définition des aires protégées de catégorie V, n'a été invoquée que pour deux sites – Aloatra et Amoron'Onilahy.
9. **Réduction du coût de gestion de l'AP** : impliquer les acteurs concernés dans la gestion de l'aire protégée pourrait réduire les coûts de gestion, notamment les coûts de mise en oeuvre du Plan de Sauvegarde^{vi}.
10. **Prise en compte du territoire** : la catégorie V en particulier est perçue comme permettant un aménagement de l'espace qui va au-delà des impératifs de conservation et permet à l'aire protégée de mobiliser des financements venants d'autres secteurs comme la vente de carbone.

Il est aussi intéressant de noter la remarque d'un petit nombre d'opérateurs selon lesquels la définition de l'IUCN pour la catégorie V n'est pas bien claire et n'est pas applicable à Madagascar.

Motivations pour le choix de la gouvernance

1. **présence antérieure ou future de transferts de gestion** : La plupart des promoteurs envisagent d'intégrer des ceintures de transferts de gestion dans les limites finales de l'aire protégée (cas de Makira, CAZ, Ankodida). Ces zones sous contrats de transferts de gestion sont proposées comme équivalents de ZUC ou ZOC, et permettent de protéger le noyau dur de l'aire protégée tout en répondant aux besoins des communautés environnantes des sites. A Menabe Antimena, les transferts de gestion font partie intégrante de l'aire protégée et sont regroupés par type d'écosystème (forêts sèches, mangroves, zones humides) ; les communautés bénéficiaires de ces transferts participent aux futures structures de co-gestion de l'aire protégée.
2. **engagement historique** : certains promoteurs ont travaillé dans la zone de l'aire protégée bien avant 2003 en faisant participer les communautés locales dans les actions de conservation. Ils choisissent la catégorie V parce qu'elle leur permet de continuer à faire participer ces communautés locales dans le processus de création puis de gestion de l'aire protégée et de rester ainsi logiques par rapport à leur approche initiale. Cette participation

se concrétise à travers l'implication des communautés locales dans les structures de gestion mais aussi et surtout à travers l'ouverture à des activités économiques dans les aires protégées au bénéfice de ces populations.

3. **Complexité** du point de vue des entités concernées – communautés locales, structures communales et inter-communales, opérateurs privés, gouvernement, etc.
4. **Gouvernement faible** : un petit nombre de promoteurs considèrent que la mise en place de système de gouvernance partagée à divers niveaux permet de pallier aux faiblesses des services publics dans l'exercice des devoirs et responsabilités de gestion.
5. **Valoriser la gouvernance traditionnelle** : un nombre réduit de promoteurs ont souligné la possibilité de valoriser les systèmes de gouvernance traditionnels dans la co-gestion des aires protégées.

Cas particulier du Corridor Ankeniheny-Zahamena

La raison principale avancée reste la conservation de la biodiversité. Mais en même temps, les promoteurs veulent tenir compte des transferts de gestion existants déjà comme partie de l'AP et pensent que de tels transferts doivent être étendus pour former une zone d'utilisation durable autour d'un noyau dur. La complexité du site (grande taille, mosaïque de types de forêts, ainsi que diversité des acteurs) est aussi avancée comme étant une raison pour laquelle la catégorie VI et la co-gestion sont les moyens les plus appropriés pour assurer la conservation du CAZ. La catégorie VI est enfin vue comme un moyen de mieux faire participer la population locale dans la gestion des ressources naturelles.

3- Quels sont les points de vue (perceptions, attentes, compréhension) des acteurs/autres parties prenantes concernant les objectifs de gestion de l'AP et sa gouvernance ?

Les acteurs dans la mise en place des nouvelles aires protégées et de leur gouvernance, ont des points de vue diversifiés qui se reflètent notamment dans leur description des bénéfices attendus et des contraintes.

Au niveau du Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts et du Tourisme et de ses services décentralisés (DREEFT, CIREEFT), la promotion des aires protégées est perçue comme un outil qui permettra, dans la gestion des ressources naturelles, de passer du concept de « bien communautaire » que l'on retrouve dans les transferts de gestion à celui de « bien commun », plus fédérateur aux échelles plus grandes. Les catégories les plus proposées (V ou VI) permettent la gestion de mosaïques d'unités de gestion, l'intégration des transferts de gestion et de l'écotourisme dans l'aire protégée, mais aussi des zones où il y avait déjà certains types d'utilisation qui méritent d'être reconsidérés. Les principales contraintes et appréhensions constatées ou potentielles concernent la complexité de la gestion de l'aire protégée, la synchronisation des activités, l'autonomie de la structure de gestion.

Pour les organismes d'appui, la co-gestion devrait permettre la participation directe des communautés dans la gestion des aires protégées. Le profil du gestionnaire proposé varie selon les cas. Il peut s'agir de comités (appelés comité de gestion, plates-formes), ou d'institutions « indépendantes ». Il faut également noter que le niveau de projection des organismes d'appui dans les grands ensembles peut être très variable. En effet, les grandes institutions (WWF, CI et autres) s'impliquent sur l'ensemble de leurs corridors d'intervention et sont les promoteurs de ces nouvelles aires protégées. En revanche, les autres institutions ont une vision plus localisée (cas de Homme et Environnement et GERP acteurs) en œuvrant pour la conservation de sites

locaux faisant partie de corridors protégés sur lesquels elles concentrent (voire limitent) leurs activités.

Les autorités locales des communes et des fokontany voient d'abord les bénéfices apportés par des nouvelles aires protégées pour leurs administrés, notamment l'assurance des divers services écologiques (en particulier pour la régulation des ressources hydriques, la protection des bassins versants, l'irrigation) et l'amélioration des conditions de vie. A ce titre, il est beaucoup attendu de l'écotourisme et de la création d'emplois. Les autorités locales interviewées pensent fermement que les communautés de base et les élus doivent faire partie des gestionnaires des nouvelles aires protégées. Cependant, ces autorités locales constatent aussi de nouvelles contraintes, à travers de nouvelles obligations et charges, alors qu'ils doivent faire face à « une paupérisation profonde ». D'autres évoquent les risques de conflits sociaux suite à l'application des lois et des *dina*, mais également l'érosion des valeurs traditionnelles avec l'arrivée d'étrangers (touristes).

Les communautés locales, regroupées ou non au sein des COBA, s'accordent en général sur l'importance des bénéfices potentiels issus de la mise en place des nouvelles aires protégées : maintien de la « proximité » de la forêt et des services écologiques qu'elle rend, ouverture sur de nouvelles opportunités économiques, meilleure protection de la forêt considérée comme patrimoine de la communauté contre les agissements / « invasions » externes (immigrants). En contrepartie de la « perte » d'accès à certaines ressources de la forêt, les communautés locales elles ressentent les bénéfices potentiels que l'aire protégée peut leur apporter ou leur apporte déjà. Sur certains sites, elles ont beaucoup appris des bénéfices économiques concrets générés par d'autres secteurs (écotourisme, autres retombées économiques) et veulent dupliquer l'expérience pour leur forêt (cas de forêts de Maromiza et celle voisine de Vohimana, à l'intérieur du CAZ). Le niveau de projection et d'implication des communautés dans la gestion des aires protégées, bien qu'elles aient contribué aux consultations locales pour la mise en place des aires protégées dans les corridors, se limitent à leur localité, c'est-à-dire à leur zone de transfert de gestion et d'autres forêts gérées. Au niveau des contraintes opérationnelles, les communautés locales constatent le « manque à gagner » occasionné par les activités de gestion (ex. journées consacrées aux activités de surveillance) sur l'économie du ménage.

Cas particulier du Corridor Ankeniheny-Zahamena

Les acteurs – communautés locales, autorités locales et organismes d'appui divers – oeuvrant dans la zone du corridor partagent la même compréhension de l'objectif général de la nouvelle aire protégée c'est à dire la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable des ressources naturelles, la nécessité d'intégrer les transferts de gestion et de faire participer les communautés locales dans la gestion de l'aire protégée. Tous les acteurs rencontrent les mêmes contraintes dans la mise en place de l'aire protégée, à savoir un manque de clarté sur les limites, les questions foncières et le mécanisme précis de gouvernance.

Analyse

4- Les promoteurs et les acteurs partagent-ils les mêmes points de vue (perceptions, attentes, compréhension) concernant ces catégories et types de gouvernance ?

Convergences

Les promoteurs des nouvelles aires protégées, les autorités gouvernementales locales et régionales (DREEFT, CIRREF, Maires), et les communautés locales partagent tous la même compréhension et vision de ce que les nouvelles aires protégées devraient apporter et de leurs objectifs à savoir, assurer le maintien de la biodiversité et améliorer la gestion des ressources naturelles. Dans tous les cas, ces parties prenantes manifestent leur intérêt de conserver la biodiversité et/ou les habitats naturels. Les raisons derrière cet intérêt diffèrent quelque peu d'un groupe à l'autre, mais en général elles convergent toutes vers un but partagé de conservation. On constate également une bonne convergence d'opinions sur la nécessité d'allier conservation et développement – surtout local et une volonté du côté des promoteurs d'impliquer les acteurs locaux et de les faire bénéficier de la conservation et du côté des acteurs de s'impliquer (plutôt que de subir) activement dans la conservation et d'en tirer des bénéfices. Enfin, il existe, à travers la gamme des acteurs, une bonne compréhension du principe de partage des rôles et responsabilités dans la gouvernance de l'aire protégée, avec toutefois des variantes quant aux rôles et degré d'implication des uns et des autres dans la prise de décision. Ces points de convergence constituent une base solide pour bâtir des aires protégées bien appropriées et intégrées dans les processus de développement local, à travers des partenariats entre les divers acteurs du secteur public, du secteur privé et de la société civile.

Il y a aussi une bonne convergence dans les contraintes rencontrées dans la mise en place des AP. Celles-ci sont de plusieurs ordres: a) contexte socio-économique local (pauvreté, niveau d'instruction faible, manque d'alternatives), b) processus lui-même (manque de communication, flou sur les procédures, flou sur la délimitation, lenteur ou temps trop court, c) cadre global du SAPM (foncier, mines, normes d'utilisation durable, produits ligneux). Il faut noter une forte convergence d'opinions des communautés locales que la restriction d'accès constitue une contrainte majeure dans la conduite de leurs activités quotidiennes. Le fait que les communautés locales montrent une certaine résistance à consacrer volontairement de leur temps pour patrouilles en forêt montre que les motivations économiques de participer dans la co-gestion des aires protégées doivent être mieux soulignées et développées.

De manière générale, l'on peut aussi constater que les motivations à la base du choix d'une catégorie plus qu'une autre reflètent une bonne appropriation par les promoteurs des principes et éléments du SAPM. Pour la catégorie V, les aspects culturels et « paysage » (longue interaction entre l'homme et la nature) restent cependant faibles. Ceci pourrait être dû au fait que peu de promoteurs ont intégré ces aspects (par ex. seul Durrell a, depuis le début du processus de conservation du site d'Aloatra, affirmé avoir intégré un anthropologue dans son équipe). Ceci pourrait aussi être dû aux relations réelles existant entre la population et les ressources naturelles (occupation humaine relativement récente à Madagascar par rapport à d'autres pays ; pauvreté et historique de pratiques agricoles).

Divergences:

Les divergences entre les différents acteurs de la mise en place du SAPM se trouvent plutôt au niveau de nuances ou d'accents mis sur un ou plusieurs aspects des aires protégées, de leur

gestion et de leur gouvernance. Ainsi, des divergences intéressantes se manifestent en ce qui concerne la raison d'être principale des aires protégées et ce qui est attendu de ces dernières. Si les promoteurs mettent en avant la conservation de la faune, de la flore, d'habitats et écosystèmes et services écologiques avec ce qu'elle entraîne comme bénéfices socio-économiques potentiels, il est clair que les acteurs locaux (autorités, communautés, projets) mettent davantage l'accent sur les aires protégées comme moyens de développement apportant des bénéfices comme l'eau et le maintien de la qualité du sol pour l'agriculture, l'utilisation des ressources ligneuses ou non-ligneuses, la possibilité de s'ouvrir à l'écotourisme et d'en générer des revenus, la formation, la création d'emploi, l'attraction de bailleurs de fonds et de projets de développement dans leurs zones. Cette préoccupation première pour leur développement et l'amélioration de leurs conditions de vie est bien renforcée par les activités économiques que les communautés et autres acteurs aimeraient entreprendre s'ils en avaient les moyens (agriculture, artisanat, infrastructures agricoles, etc.). Les autorités locales, en plus d'être soucieuses du développement de leurs administrés, montrent aussi un certain souci de vouloir être "au volant" dans le processus de mise en place de l'aire protégée et de gestion des ressources naturelles en général. Le fait que les acteurs gouvernementaux et les communautés locales semblent plus proches dans leurs intérêts par rapport aux nouvelles aires protégées peut être dû à plusieurs raisons:

- Les promoteurs, en tant qu'avocats de la conservation de la biodiversité de Madagascar, doivent démontrer les bénéfices socio-économiques que les aires protégées peuvent générer pour le gouvernement et la population locale.
- Le gouvernement et les communautés pourraient trouver de plus grands avantages en s'alliant les uns aux autres pour satisfaire leurs intérêts communs, notamment en ce qui concerne la gouvernance des aires protégées.

Il existe aussi des nuances en ce qui concerne la compréhension qu'a chaque groupe de partie prenante de son rôle dans la gouvernance de l'AP. Dans le cas de CAZ, par exemple, si la nécessité d'avoir un système de gouvernance impliquant effectivement les communautés locales – peut-être à travers une "fédération" ou une "plate-forme" – est bien partagée par les parties prenantes (promoteurs, communautés, autorités, projets d'appui), il est intéressant aussi de noter les différences de compréhension des diverses structures et leurs interactions et de qui a le pouvoir de décision ou d'orientation.

5- Quelles pourraient être les conséquences (risques) d'une telle convergence ou divergence de points de vue ? Quelles leçons peut-on en tirer ? Quelles recommandations ?

Conséquences potentielles

Les divergences de perception entre les différents acteurs, même si elles peuvent sembler légères, doivent être prises en compte dans la démarche de mise en place des nouvelles aires protégées car elles pourraient entraîner, à terme, une déception des acteurs locaux par rapport à leurs attentes en matière d'amélioration de leurs conditions de vie et de génération de bénéfices économiques pour la communauté. A ce titre, il est intéressant de noter que si les promoteurs ont souvent mentionné la valorisation des aspects culturels comme un des objectifs des aires protégées, relativement peu d'acteurs y ont fait allusion. Un seul représentant des autorités locales a mentionné le fait que l'aire protégée contribue à maintenir "le mode de vie forestier". Les autorités et communautés locales attendent clairement des aires protégées des bénéfices matériels et directs. Mais les promoteurs, dans beaucoup de cas, seuls catalyseurs de la mise en place des aires protégées sur le terrain, ont-ils vraiment les moyens de satisfaire à ces attentes diverses

allant de la formation à la création d'emploi à la génération de revenus, l'amélioration de l'agriculture etc.? L'écotourisme est maintes fois cité par les acteurs locaux comme une source majeure de bénéfices, mais quelles expériences sur le terrain ont été effectives dans ce sens? En même temps, et comme l'un des répondants le souligne, comment s'assurer qu'avec l'introduction d'aires protégées ouvertes aux activités d'extraction et de production, que le développement ne "prenne trop de poids" au détriment de la conservation? En effet, alors que Madagascar déclare vouloir servir de modèle mondial en matière de conservation de la biodiversité (MAP, 2007), comment trouver le juste équilibre entre mettre en place des aires protégées efficacement gérées et satisfaire les attentes de la population locale?

Les nuances dans la compréhension des mécanismes de co-gestion et du rôle et des responsabilités d'un groupe d'acteurs par rapport à un autre sont révélatrices d'une faiblesse dans la concertation et la communication entre les parties prenantes; mais aussi du manque de clarté qui existe aujourd'hui sur le cadre légal de la co-gestion des aires protégées à Madagascar. Ces divergences ne sont pas négatives en elles-mêmes et pourraient même encourager une réelle concertation et négociation entre les parties prenantes si elles sont prises en compte sérieusement par les promoteurs et les autorités. Les promoteurs doivent aussi tenir compte, dans ces concertations, du fait que si les communautés locales comprennent facilement leur rôle dans la gestion de leur terroir, elles ont du mal à appréhender l'espace plus large de l'aire protégée et pourraient même ne pas s'y intéresser si elles n'en perçoivent pas l'avantage.

Les contraintes ressenties par rapport au "flou" dans le processus de création, de co-gestion, de la délimitation ainsi que la perception de la "lenteur" et de la "lourdeur" du processus, soulevés dans le cas du Corridor Ankeniheny-Zahamena, pourraient entraîner un découragement des acteurs locaux à participer effectivement dans ces concertations et négociations, et ainsi mettre en danger l'adhésion à la conservation et sa viabilité sociale.

Enfin, face à la diversité des approches sur le terrain, les autorités devraient veiller à ce que le cadre légal qui est en cours puisse tenir compte des attentes déjà soulevées par la mise en place des aires protégées et des processus déjà engagés.

Recommandations

- Afin de mieux répondre aux attentes de développement et d'amélioration des conditions de vie des acteurs locaux, la mise en place des aires protégées devraient se faire dans une approche plus holistique de développement durable, dans laquelle la conservation de la biodiversité serait une stratégie complémentaire à d'autres stratégies de développement social et économique. Pour cela, les promoteurs pourraient mieux intégrer leur démarche de conservation dans les dynamiques de développement communal et régional. La mise en place des Régions et le rôle de coordination des Chefs de Région est une opportunité à saisir pour assurer une meilleure synergie entre les actions de conservation et celles de développement. La mise en place des Schémas d'Aménagement Régionaux et l'intégration des aires protégées dedans est également une opportunité clé pour assurer cette vision holistique. Toujours dans ce sens, il est important de replacer les aires protégées dans un contexte plus large de gestion durable des ressources naturelles et d'accorder autant d'importance aux autres stratégies de gestion (restauration, reboisement, etc).
- L'esprit du SAPM, les nouvelles catégories et les implications de la gouvernance partagée doivent encore fait l'objet d'une communication intense, voire d'un dialogue au

niveau local. Des démarches comme celle de Fanamby ont le mérite de tenter de mettre du contenu dans le concept de la catégorie V. De telles démarches doivent être poursuivies pour les autres catégories et les types de gouvernance par la Commission SAPM et le Ministère en charge.

- En ce qui concerne spécifiquement la catégorie V, il est opportun de re-préciser les spécificités malgaches par rapport à la compréhension des parties prenantes de ces objectifs. Les promoteurs pourraient aussi faire davantage appel aux sciences sociales pour mieux appréhender les valeurs culturelles et les interactions homme/nature dans la notion de paysage.
- Les outils de planification des aires protégées de catégorie V et VI devraient être approfondis, notamment les plans d'aménagement, afin d'assurer que l'ouverture à l'utilisation durable ne se fasse pas au détriment des objectifs liés à la biodiversité.
- Des travaux supplémentaires sont nécessaires au niveau de chaque site pour développer des mécanismes et structures de gouvernance spécifiques afin d'assurer l'efficacité des actions de conservation tout en apportant des bénéfices aux parties prenantes impliquées dans ces actions.
- Pour les grands sites, notamment les corridors, il faudrait promouvoir la fédération de COBA pour faciliter le partage d'informations et les échanges de pratiques et veiller à séparer ces zones en unités de gestion gérables et compréhensibles pour les communautés locales.
- L'apprentissage par l'expérience est nécessaire pour faire avancer le SAPM. Des réseaux de pratiquants (un réseau pour le Sud-Ouest existe déjà) pourraient faciliter ce processus.
- Le cadre légal du SAPM doit laisser une ouverture pour tenir compte des expériences de terrain et rester flexible.

Conclusion

La mise en place du SAPM présente certes des défis mais également des opportunités. Les nouvelles aires protégées ont le mérite de rallier les diverses parties prenantes autour d'une volonté et d'un objectif communs de gestion durable des ressources naturelles et conciliation entre conservation et développement. Cependant, les aires protégées restent fortement perçues avant tout comme des outils de développement. Une stratégie appropriée pour avancer dans la mise en place du SAPM serait donc d'assurer que les interventions de développement soient coordonnées avec les actions de conservation tant au niveau spatial, programmatique que financier. Des interventions parallèles, comme c'est le cas aujourd'hui, ne feront pas ressortir de liens clairs entre les aires protégées et les avantages économiques et sociaux qu'elles apportent. Une approche holistique, stratégiquement coordonnée entre les intervenants est nécessaire.

Références

Commission SAPM (2006). Réflexions sur les opportunités et problèmes liés à la co-gestion des aires protégées, non publié

Commission SAPM (2006). Document d'orientation sur le Système des Aires Protégées de Madagascar, non publié

Durrell Wildlife Conservation Trust (2007). Reviewing and Monitoring the Development of Different Management Regimes for Protected Areas in Madagascar, rapport d'atelier.

Fanamby (2007). Eléments de réflexion sur la catégorie V, non publié

FRIEDLING, J., NAHON, E., RABETSIMAMANGA, R. (2005). Propositions de lignes directrices pour la mise en place des aires protégées de catégorie V UICN prenant compte des spécificités malgaches, ENGREF et Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, Antananarivo, Madagascar, 43 pp

IUCN (1994). Guidelines for Protected Area Management Categories, WCPA with the assistance of WCMC. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, +261pp

Madagascar Action Plan (2007)

Phillips, A. (2002). Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas, Protected Landscapes/Seascapes. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 122pp

Raik, D. Governance Outcomes of Community-Based Forest Management in Madagascar, non publié

ⁱ Draft document d'orientation pour le Système d'Aires Protégées de Madagascar par la Commission SAPM, 2007.

ⁱⁱ Par gestion, on entend l'ensemble des activités techniques nécessaires à l'atteinte des objectifs de conservation. Par gouvernance, on entend comme l'ensemble des interactions entre les structures, les processus et les traditions qui déterminent la façon dont l'autorité est exercée, les responsabilités sont réparties, les décisions sont prises et les citoyens et autres acteurs sont impliqués en relation avec une aire protégée.

ⁱⁱⁱ Les catégories de gestion du SAPM ont été fortement inspirées de celles de l'IUCN cependant Madagascar n'a pas encore procédé à une catégorisation officielle de ses aires protégées. Les références à l'IUCN sont représentées donc des équivalences.

^{iv} ^{iv} Draft document d'orientation pour le Système d'Aires Protégées de Madagascar par la Commission SAPM, 2007

^v Depuis 1996, la législation malgache permet le transfert de l'autorité de gestion de zones forestières à des communautés locales à travers un contrat signé entre l'Etat et l'association communautaire auquel est annexé un cahier de charges. Le transfert de gestion diffère des aires protégées en ce sens qu'il est temporaire (le contrat dure 3 ans et est renouvelable pour 10 ans) et peut avoir des objectifs autres que la conservation de la biodiversité. Entre 1997 et 2005, le transfert de gestion constituait, avec les aires protégées "strictes" gérées par l'ANGAP, la seule autre option pour la gestion d'habitats naturels importants.

^{vi} Dans le cadre de l'établissement du SAPM, le gouvernement malgache a adopté le principe de "sauvegarde sociale" qui consiste à assurer que la création des aires protégées n'appauvrit pas les couches les plus pauvres et les personnes directement affectées par ces aires. L'élaboration d'un Plan de Sauvegarde pour mettre en œuvre ce principe a été intégrée dans les procédures de création des aires protégées.